
58 3/85

Постоянный Совѣтъ Объединенныхъ Дворянскихъ Обществъ.

ЗАПИСКА

Совѣта Объединенныхъ Дворянскихъ Обществъ

по поводу

ЗАКОНОПРОЕКТА

Министерства Внутреннихъ Дѣлъ

о

РЕФОРМѢ УѢЗДНАГО УПРАВЛЕНІЯ.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія В. Эриксъ, Невскій проспектъ № 74.
1907.

Въ Государственную Думу былъ внесенъ правительствомъ рядъ законопроектовъ, преслѣдующихъ цѣль кореннаго преобразованія всего уклада мѣстной жизни въ области управленія и самоуправленія. Законопроекты эти внесены безъ предварительнаго заключенія земскихъ учрежденій, которыя 40 лѣтней своей работой заслужили, казалось бы, довѣріе къ компетентности ихъ сужденій въ мѣстныхъ дѣлахъ; не спрошено было также мнѣніе и того сословія, которое, по волѣ Русскихъ Государей, было призвано почти въ всѣхъ сферахъ мѣстной жизни играть руководящую роль, и сужденію котораго посему уже также, казалось бы, нельзя отказать въ нѣкоторомъ довѣріи. Составленные такимъ образомъ исключительно на основаніи теоретическихъ построеній законопроекты безъ провѣрки ихъ съ мнѣніемъ мѣстныхъ практическихъ дѣятелей могутъ въ своемъ осуществленіи породить такія послѣдствія, которыя отзовутся на интересахъ не только одного какого либо сословія, но и всѣхъ слоевъ русскаго народа, а въ конечномъ своемъ результатѣ повлекутъ и для правильнаго теченія государственной жизни такія осложненія, значеніе которыхъ въ настоящее время учесть весьма трудно. Не могъ посему обойти молчаніемъ этого существеннаго государственнаго вопроса III-й Съѣздъ Уполномоченныхъ Дворянскихъ Обществъ и выразивъ желаніе, чтобы законопроекты были подвергнуты обсужденію Губернскихъ Земскихъ и Дворянскихъ Собраній, поручилъ своему постоянному органу, совмѣстно съ особо избранной коммиссіей, изучить основанія законодательныхъ предположеній правительства и установить тѣ отдѣльныя положенія, которыя не

согласованы съ правильно понимаемыми интересами мѣстной жизнн. Исполняя это порученіе, Совѣтъ Объединенныхъ Дворянскихъ Обществъ въ настоящей запискѣ представляетъ вниманію Дворянскихъ и Земскихъ Собраній нижеслѣдующія свои соображенія и заключенія:

I.

Прежде всего возникаетъ вопросъ, насколько вообще умѣстна и своевременна реформа, столь широко задуманная, въ настоящую минугу государственной жизии. Изъ содержанія законопроектовъ видно, что предлагаемая реформа не есть частичное измѣненіе какой либо отдѣльной отрасли управленія, но охватываетъ мѣстную жизнь со всѣхъ ея сторонъ и во всѣхъ ея проявленіяхъ, передаетъ заботу объ ея устроеніи совершенно новому контингенту дѣятелей, уничтожаетъ исторически сложившіяся взаимныя отношенія между собой различныхъ группъ населенія и естественныя между ними границы и несомнѣнно, слѣдовательно, должна произвести полный переворотъ во всемъ укладѣ мѣстной жизни. Очевидно не на опредѣленный, болѣе или менѣе краткій срокъ расчитано это преобразованіе, а на всю послѣдующую жизнь государства. Словомъ, реформа эта не ремонтнаго типа, а чисто строительнаго характера, и, какъ таковая, вызываетъ крайнюю необходимость въ спокойномъ и неторопливомъ обсужденіи, какъ самаго плана постройки и матеріаловъ, изъ которыхъ она будетъ воздвигнута, такъ и подробной ея смѣты. Возможно ли производить столь сложную работу въ условіяхъ современной дѣйствительности, когда все вниманіе, сила и трудъ правительства и культурной части общества отданы на работу приспособленія новаго государственнаго

устройства, столь неожиданно возникшаго, къ старымъ привычкамъ и взглядамъ далеко не приготовленнаго къ нему народа, когда то же вниманіе и тотъ же трудъ должны быть удѣлены на непрекращающуюся борьбу съ противогосударственными силами и на поддержку колеблющихся государственныхъ устоевъ! Въ этихъ печальныхъ условіяхъ современной дѣйствительности каждая ошибка законодателя будетъ использована врагами русской государственности въ ихъ цѣляхъ и не только не упрочитъ нормальныя условія мѣстной и государственной работы, но по свойству своей безвозвратности лишь страшно затруднитъ все продолжающуюся борьбу. Не подлежитъ сомнѣнію, что реформы и можетъ быть широкія, необходимы въ устройствѣ мѣстной жизни и многія ея отрицательныя стороны должны быть исправлены, но широта этихъ реформъ должна быть согласована не съ теоретическими положеніями той или другой политической партіи, не съ примѣрами другихъ государствъ, въ отличныхъ отъ насъ условіяхъ находящихся, а со степенью усвояемости значенія реформъ народнымъ разсудкомъ въ стадіи его настоящаго развитія, а затѣмъ и съ народными средствами.

Сами составители законопроектовъ признаютъ въ объяснительной запискѣ (стр. 5, 6 и 7 зап. къ пол. о поселк. упр.) „исключительную трудность своей задачи“. При этомъ они указываютъ, что „проектируемое преобразованіе не можетъ ограничиться однимъ лишь переустройствомъ мѣстныхъ учрежденій, но должно коснуться и тѣхъ законоположеній, коими регулируются отдѣльныя отрасли мѣстнаго управленія“. Такъ какъ далѣе эти законоположенія „недостаточны по существу и совершенно не отвѣчаютъ новымъ условіямъ жизни“, то

является „необходимость вести преобразованіе въ двухъ направленіяхъ—и со стороны организаціонной, и по вопросамъ права матеріальнаго“, и пока матеріальныя нормы окончательно еще не опредѣлились, правительство „лишено возможности придавать организаціонной сторонѣ преобразованія смѣлый и вполнѣ законченный характеръ коренной реформы“.

Отсюда, казалось бы, совершенно логиченъ выводъ, что до разработки новыхъ нормъ, регулирующихъ отдѣльныя отрасли мѣстнаго управленія, не слѣдовало бы и вводить организаціонныхъ преобразованій. Однако, сейчасъ вслѣдъ за тѣмъ объяснительная записка указываетъ на неотложность будто бы такой организаціонной работы, и „такого рода усовершенствованій, осуществленіе коихъ при ихъ совокупности привело бы современное состояніе мѣстнаго механизма къ единству, планомѣрности и строгому соотвѣтствію частей, исключило бы изъ состава его устарѣлые и лишніе элементы и придало бы ему надлежащую работоспособность“; такое измѣненіе, по мнѣнію автора проекта, явилось бы само по себѣ уже „залогомъ успѣшнаго проведенія въ жизнь дальнѣйшихъ преобразованій“.

Такими соображеніями руководствовалось правительство по крайней мѣрѣ въ оффиціальныхъ своихъ мотивахъ, признавая неотложнымъ введеніе организаціонныхъ поправокъ въ мѣстномъ строѣ. Если мы обратимся къ составу мѣстныхъ учрежденій, то мы увидимъ, что тѣ „устарѣлые и лишніе элементы“, которыми они полны, суть представители частнаго землевладѣнія, крестьянскаго землевладѣнія и, наконецъ, представители городовъ, торговли и промышленности, а руководителями мѣстнаго дѣла являются представители дворянскаго сословія; дѣло же, которое они сдѣлали, не обладая „надлежащей

работоспособностью", есть то дѣло всей земской Руси, которое такъ далеко увело ее въ культурномъ отношеніи отъ мѣстностей Имперіи, управлявшихся правительственныии чиновниками. Какіе будутъ новые элементы, устраивающіе мѣстную жизнь и получающіе это право, согласно проекту, за 2 руб. въ годъ уплачиваемыхъ налоговъ, какіе плоды будутъ ихъ дѣятельности, конечно трудно впередъ сказать, но устанавливать неработоспособность современныхъ дѣятелей и устарѣлый ихъ составъ и ожидать съ увѣренностью полнаго успѣха отъ дѣятелей новыхъ можетъ быть и не вполнѣ обосновано и нѣсколько преждевременно.

II.

Предпославъ эти общія соображенія о несвоевременности реформы, Совѣтъ Объединеннаго Дворянства одновременно съ разсылкой записки коммиссіи по преобразованію поселковаго устройства и сдѣланныхъ членами Совѣта по существу ея замѣчаній представляетъ нынѣ вниманію Дворянскихъ Собраній свои соображенія и заключенія въ частности по поводу реформы уѣзднаго управленія.

Прежде всего Совѣтъ обращаетъ вниманіе на тѣ мотивы, которые послужили основаніемъ правительству выступить на путь переустройства существующихъ уѣздныхъ учрежденій. Законопроектъ говоритъ, что современное положеніе вещей „не удовлетворяетъ началу единства управленія, ибо объединяясь въ центрѣ и въ губерніи, въ лицѣ Совѣта Министровъ и Губернатора, правительство не имѣетъ своего представителя въ уѣздѣ“. Такимъ образомъ совершенно очевидно, что цѣль, къ которой стремится правительство, есть достиженіе внѣшней

стройности и симметричности во всемъ государственномъ управленіи сверху до низу путемъ проведенія бюрократическаго начала воздѣйствія правительственныхъ чиновъ на мѣстную жизнь до предѣловъ уѣзда. Признавая и съ своей стороны единство дѣйствій органовъ управленія залогомъ его крѣпости и наиболѣе успѣшнаго достиженія поставленныхъ ему задачъ, Совѣтъ, однако, не усматриваетъ осуществленія этого единства въ системѣ проведенной съ педантичной точностью внѣшней аналогіи между центральнымъ управленіемъ и мѣстнымъ. Единство дѣйствій опредѣляется не общей канцеляріей, подъ вѣденіемъ одного правительственнаго чиновника находящейся, а единствомъ руководящей мысли, проведенной какъ во многихъ, хотя разрозненныхъ, законахъ, такъ и въ дѣятельности всѣхъ лицъ, исполняющихъ законъ; это-то единство руководящей государственной мысли и составляетъ основную черту современнаго, исторически сложившагося, мѣстнаго управленія, которое со временъ Іоанна Грознаго было сосредоточено въ рукахъ двухъ коренныхъ земскихъ сословій дворянства и крестьянства, составлявшихъ въ общемъ ту силу русской земли подъ названіемъ „земщина“, избранники которой дѣлили власть съ царскими ставленниками. Эта руководящая мысль, не зависящая ни отъ какихъ либо преходящихъ политическихъ теченій, ни отъ случайной перемѣны личнаго состава центральнаго правительства и его циркулярныхъ указаній, не колеблемая соображеніями честолюбивой карьеры, заключалась въ сознаніи государственнаго долга служенія родинѣ, въ необходимости для выполненія этого долга жертвовать своекорыстными видами и интересами въ стремленіи всѣми мѣрами поддерживать основные государственные устои и

вести упорную борьбу со всѣми враждебными имъ элементами. И эта руководящая мысль, которая не можетъ одухотворить дѣятельность случайнаго правительства, силою вещей оторваннаго отъ земли и ее интересовъ и подчиненнаго вліянія лишь политическихъ теорій, была такъ сильна въ русской земщинѣ, что вопреки двухсотлѣтнему бюрократическому гнету, вопреки всѣмъ стараніямъ стѣснить и ограничить ея права и помѣшать ея естественному развитію, не смотря на все это, она не только не угасла въ русскомъ народѣ, особенно въ культурномъ его слоѣ, живущемъ на мѣстахъ, но наоборотъ была творцемъ того быстраго прогресса въ развитіи мѣстной жизни, который не можетъ не признать исторія, была наконецъ единственной силой, послужившей главнымъ оплотомъ противъ вторженія въ русскую жизнь и народное сознаніе разлагающихъ государственность началъ. Забывая историческую преемственность событій, забывая, что крѣпость центральной власти зиждется на сліяніи съ общественнымъ элементомъ, продолжая искать примѣры и указанія не въ исторіи родной страны, а въ готовыхъ образцахъ запада, правительство пытается нынѣ нанести послѣдній ударъ земщинѣ, какъ основѣ мѣстнаго управленія.

И вся эта реформа предпринимается въ такой моментъ, когда она всего менѣе допустима. Если еще можно мириться съ проникновеніемъ въ мѣстную жизнь правительственнаго элемента въ такое время, когда само правительство твердо и неуклонно идетъ по разъ намѣченному пути, подчиняясь одной волѣ монарха, хранителя и носителя историческихъ традицій, ибо въ такомъ случаѣ правительственная власть и земщина пойдутъ всегда рука объ руку, то совершенно иной будетъ результатъ при томъ

неопредѣленномъ политическомъ строѣ, въ коемъ находится теперь Россія. Перемѣнчивость политическихъ взглядовъ правительства, а можетъ быть и самаго состава его, отражаясь на дѣятельности мѣстныхъ чиновниковъ, не можетъ не имѣть самаго пагубнаго вліянія на мѣстную жизнь и въ результатѣ приведетъ къ совершенно обратной цѣли, чѣмъ то единство и стройность управленія, которую имѣетъ въ виду законопроектъ. Поставленное съ одной стороны между самовластіемъ пришлаго чиновника, не заинтересованнаго въ мѣстной жизни и подчиняющагося лишь перемѣнчивымъ указаніямъ свыше, а съ другой стороны между давленіемъ тѣхъ новыхъ общественныхъ элементовъ, которыхъ несомнѣнно выдвинетъ реформа мѣстнаго самоуправленія, коренное русское населеніе деревни, для благополучія коего предпринимается вся эта громадная ломка, будетъ лишена всякой возможности нормальной жизни въ условіяхъ нормальнаго труда и потеряетъ значеніе той духовной и матеріальной силы, которая по днесь питала и ограждала русскую государственность.

III.

Таково первое возраженіе Совѣта противъ устанавливаемаго проектомъ бюрократическаго принципа внѣшняго единства управленія. Но если и признать этотъ принципъ цѣлесообразнымъ, то возникаетъ вопросъ, почему потребовалось правительству для его проведенія создать новую должность начальника уѣзда и почему оно отказалось отъ использованія для этой цѣли должности Уѣзднаго Предводителя Дворянства. Достаточно было бы, казалось, расширить предѣлы вѣдомства предводителей, чтобы получить то единство управленія, о которомъ

заботится законопроектъ. Мотивы проекта по этому вопросу таковы: „какова бы ни была въ прошломъ степень вліянія уѣздныхъ предводителей дворянства на ходъ уѣзднаго управленія, не сомнѣнно одно, что нельзя въ будущемъ строить на этой должности объединеніе уѣзднаго административнаго строя путемъ расширенія ее административныхъ полномочій. Такой пріемъ находился бы прежде всего въ коренномъ противорѣчіи съ общимъ всесословнымъ построеніемъ предпринимаемыхъ реформъ по мѣстному управленію; съ другой же стороны избирая своихъ представителей на мѣстахъ, правительство можетъ и должно использовать для этого наличныя мѣстныя силы, но не можетъ быть стѣснено въ своемъ выборѣ обязательными рѣшеніями какихъ либо мѣстныхъ корпорацій". Такимъ образомъ и здѣсь первенствующее значеніе для законодательнаго вывода имѣютъ не практическія соображенія пользы дѣла, а чисто теоретическія положенія, установленныя, какъ нѣчто будто бы не подлежащее сомнѣнію: 1) необходимость общаго безсословнаго построенія реформъ, 2) право для правительства пользоваться представителями мѣстныхъ корпорацій при необязательности для него рѣшенія таковыхъ. Подвергая сомнѣнію самую правильность перваго принципа, Совѣтъ находитъ, что при отсутствіи закона, уничтожавшаго бы сословія, при несомнѣнномъ еще существующемъ рѣзкомъ различіи во взглядахъ, привычкахъ и культурѣ между сословіями, различіи для всѣхъ понятнаго и играющаго въ мѣстной жизни значительную роль, представляется преждевременнымъ и не основаннымъ на требованіи жизни искуственное уничтоженіе сословнаго принципа; не входя, однако, въ подробное обсужденіе этого весьма сложнаго вопроса, Совѣтъ считаетъ лишь своимъ дол-

гомъ указать на то, что самъ законопроектъ не выдерживаетъ во всей полнотѣ этотъ принципъ, допуская крупное съ нимъ противорѣчіе: во первыхъ, въ проектѣ преобразованія волостного управленія правительствомъ сохраненъ во главѣ волости выборный волостной старшина, которымъ фактически всегда будетъ избранникъ одного крестьянскаго сословія; во вторыхъ за уѣзднымъ предводителемъ предполагаетъ сохранить предсѣдательствованіе въ земскомъ собраніи, т. е. привиллегія одного сословія даруется или вѣрнѣе сохраняется въ сферѣ наиболѣе жизненныхъ интересовъ уѣзда.

Что касается второго положенія, провозглашеннаго проектомъ, то таковое является по меньшей мѣрѣ страннымъ. Присваиваемое себѣ право использованія лучшихъ силъ дворянской корпораціи и вмѣстѣ съ тѣмъ нетерпимость правительства къ мнѣніямъ и выбору этой корпораціи проявляется кажется впервые по отношенію къ наиболѣе въ странѣ культурному сословію и представляется въ особенно не выгодномъ свѣтѣ по сравненію съ тѣмъ отношеніемъ къ дворянству, которое выказывали всегда русскіе Монархи; Государи провозглашали обязательство выборовъ и, довѣряя избранію сословныхъ корпорацій, вручали этимъ избранникамъ заботу о мѣстномъ управленіи въ многоразличныхъ его областяхъ; почему же, спрашивается, теперь этого довѣрія сословіе должно быть лишено, когда на ряду съ этимъ за представителями крестьянскаго сословія въ лицѣ старостъ и старшинъ оно всецѣло оставлено? Чѣмъ вызванъ подобный поворотъ во взглядѣ на дворянское сословіе, когда оно не только себя ничѣмъ не дискредитировало, но когда само населеніе, какъ это всѣмъ извѣстно, не протестуетъ, какъ не протестовало и прежде, противъ дворянской мѣст-

ной службы, считая ее вполнѣ понятнымъ, естественнымъ, историчечки сложившимся фактомъ? И соотвѣтствуетъ ли благородству нашего правительства выказывать такое отношеніе къ дворянству въ то именно время, когда все со всѣхъсторонъ на него обрушивается, выказывать недовѣріе именно тому сословію, которое всегда было помощникомъ и союзникомъ правительства, поскольку послѣднее не уклонялось отъ прямого пути, начертаннаго для него волей Русскихъ Монарховъ?

Какъ бы то ни было, указанные и нераздѣляемые Совѣтомъ мотивы законопроекта привели къ признанію необходимости замѣны избраннаго дворянствомъ главы уѣзда назначеннымъ правительствомъ чиновникомъ; въ объяснительной запискѣ, правда, говорится, что правительство, „не признаетъ соотвѣтственнымъ практическимъ условіямъ жизни прибѣгать къ коренной ломкѣ мѣстныхъ учрежденій“, а между тѣмъ чтоже это, какъ не коренная ломка, влекущая за собой несомнѣнно упраздненіе значенія дворянскаго сословія. Историкъ Французской революціи Тенъ говоритъ, что дворянство исчезло потому, что оно стало не нужно, а стало оно не нужно потому, что оно отстранилось отъ государственной и общественной жизни. Эта совершенно вѣрная мысль приложима всецѣло къ данному моменту; какъ только дворянство будетъ отстранено въ лицѣ своихъ представителей отъ вліянія на мѣстную жизнь, то оно несомнѣнно потеряетъ всякое значеніе и въ глазахъ мѣстнаго населенія и въ глазахъ правительства, станетъ элементомъ въ политическомъ смыслѣ ненужнымъ, и государственная его роль будетъ окончена. Если такова цѣль современнаго правительства, то лучшаго способа для ея достиженія конечно трудно было

придумать. Но врядъ ли, если смотрѣть съ государственной точки зрѣнія, это соотвѣтствовало бы интересамъ страны. Безпристрастная исторія должна засвидѣтельствовать, что служба дворянства государству была прежде всего и всегда безкорыстна въ сословномъ смыслѣ и никогда не сосредоточивала своей исключителъной заботливости на нуждахъ одного дворянства. Лѣтописи сельской жизни и отечественное законодательство наглядно свидѣтельствуютъ о томъ, что всегда предводители дворянства являлись проводниками кудьтуры и правового порядка во всѣхъ слояхъ уѣзднаго населенія. Подъ ихъ руководствомъ насаждались въ уѣздахъ реформы минувшихъ десятилѣтій; при ихъ непосредственномъ участіи и руководительствѣ создана и проведена была въ жизнь великая реформа 19-го Февраля 1861 года, было сдѣлано въ Россіи большое земское дѣло и протекаетъ и нынѣ дѣятельность мѣстныхъ учрежденій, правительственныхъ и общественныхъ; наконецъ въ дни современныхъ смутъ и нестроеній, когда дрогнула сверху до низу правительственная власть и мѣстные правительственные чиновники отъ губернатора до урядника включительно окончательно растерялись, постоянно мѣняя свой образъ дѣйствій подъ вліяніемъ измѣнчивыхъ взглядовъ на верху съ одной стороны и личнаго страха съ другой стороны, въ эти тяжелые смутные дни представители дворянскаго сословія со всѣхъ сторонъ гонимаго, насильственно выживаемаго изъ своихъ родовыхъ гнѣздъ и не видящіе нигдѣ и ни въ комъ поддержки, въ подавляющемъ большинствѣ остались на высотѣ своего призванія и выполнили твердо свой государственный долгъ.

Преемственность труда помѣстной службы изъ поколѣнія въ поколѣніе со временъ Екатерины со-

здала тотъ кадръ дѣятелей, исполненныхъ знанія мѣстной жизни и опыта управленія, который былъ столь естественнымъ связующимъ звеномъ между центральной властью и мѣстнымъ населеніемъ. Какъ же возможно съ легкимъ сердцемъ ломать такую государственную силу въ поклоненіи преходящей политической фантазіи, какъ можно не видѣть, что, отстранивъ единственный до сихъ поръ твердо стоявшій оплотъ русской государственности въ деревнѣ— защиту монархическаго принципа въ дни опасной для него борьбы, единственно независимаго хранителя законности, порядка и истинной свободы, правительство само подтачиваетъ основаніе крѣпкаго зданія, и никакими внѣшними реформами, какъ бы онѣ стройно и красиво очерчены ни были, не спасетъ тогда страну отъ вторженія въ нее разлагающихъ ее началъ. Неужели можно одну минуту думать, что правительственный чиновникъ въ лицѣ уѣзднаго начальника, случайно пришедшій въ уѣздъ, не имѣя никакихъ корней въ мѣстной жизни, заинтересованный лишь тѣмъ, какъ посмотритъ на его дѣятельность начальство, можетъ быть приравненъ по своему вліянію, по своему значенію и по пользѣ, имъ приносимой, къ исконному служителю деревнѣ, сжившемуся съ ней годами труда!.

Правда въ своемъ законопроектѣ правительство пытается дать еще возможность предводителямъ дворянства сохранить за собой первенствующее значеніе путемъ допущенія совмѣстительства этой должности съ должностью уѣзднаго начальника. Но такая мѣра конечно не можетъ имѣть серіознаго значенія и вѣроятно предположена исключительно въ цѣляхъ смягчить впечатлѣніе отъ рѣзкаго переворота, который вводитъ проектъ. Въ самомъ дѣлѣ, проектъ устанавливаетъ корень уѣздной коллегіи

изъ трехъ лицъ: Начальника Уѣзда, Предводителя и Непремѣннаго Члена, при осуществленіи же совмѣстительства коллегія сократится до двухъ лицъ, т. е., какъ коллегія, упразднится; далѣе предсѣдательствованіе въ Земскомъ Собраніи, предоставленное предводителямъ дворянства, въ случаѣ совмѣстительства будетъ въ рукахъ начальника уѣзда, что ужъ совершенно недопустимо, какъ это признаетъ и проектъ, не допуская „возложенія предсѣдательства въ уѣздномъ земскомъ собраніи на какого либо представителя обще-правительственной власти“; наконецъ такое совмѣстительство, завися всецѣло отъ воли правительства въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ, превратитъ предводителя въ правительственнаго чиновника, уничтоживъ независимой характеръ этой должности.

Сводя воедино всѣ приведенныя соображенія, Совѣтъ не можетъ не признать, что вводимое впервые проектомъ въ уѣздную жизнь начало правительственнаго надзора чрезъ назначеннаго на то чиновника есть начало, не свойственное русской мѣстной жизни и не вытекающее изъ исторіи ея развитія; оно есть лишь завершеніе того стремленія къ централизаціи, которое сдѣлало уже столько зла Русской землѣ и заслужила справедливый упрекъ націи. Совѣтъ признаетъ, что дальнѣйшее разумное управленіе страной должно итти по старому пути совмѣстной работы правительства въ центрѣ и представителей земли на мѣстахъ, и въ тѣсной связи съ выборными руководителями мѣстной жизни правительство должно почерпать силы для укрѣпленія своего авторитета; что посему въ предстоящей реформѣ мѣснаго управленія начало выборное не должно быть замѣняемо началомъ назначенія, и руководить всѣмъ дѣломъ уѣзда долженъ все тотъ же избран-

никъ наиболѣе культурной и опытной въ дѣлѣ управленія группы мѣстныхъ дѣятелей, доколѣ все развивающаяся народная жизнь, постепенно сравнивая отдѣльные слои населенія нивеллирующимъ началомъ культуры, не укажетъ сама иныхъ путей.

IV.

Но... надо быть справедливымъ и, естественно увлекаясь блестящей стороной дѣятельности защищаемаго Совѣтомъ родного странѣ института, не надо забывать и предъ безпристрастнымъ судомъ законодателя скрывать всѣ отрицательныя его стороны, которыя и послужили отчасти основаніемъ мысли объ уѣздной реформѣ.

Основной недостатокъ современнаго уѣзднаго управленія, кромѣ указанныхъ въ объяснительной запискѣ и касающихся разрозненности уѣздныхъ властей, заключается въ той обстановкѣ, въ которой нынѣ протекаетъ дѣятельность уѣздныхъ предводителей дворянства и которая порождаетъ все болѣе увеличивающуюся трудность пріисканія на эту должность кандидатовъ. Если въ прежнія времена, когда дворянство все сплошь жило въ деревнѣ и было хорошо матеріально обставлено, на почетную должность предводителей стремились и были избираемы настоящіе представители сословія, т. е. лучшіе его элементы, то теперь дѣло обстоитъ совершенно иначе. Тѣснимое въ теченіи десятковъ лѣтъ, какъ землевладѣльческій класъ, не правильной экономической и финансовой политикой государства постепенно раззорявшееся помѣстное дворянство мало по малу покидало свои имѣнія, силою вещей разставаясь съ ними навсегда и уходя въ города пополнять собой кадры правительственныхъ чиновниковъ; остающіеся же на мѣстахъ дворяне—землевладѣльцы преврати-

лись фактически почти сплошь въ вѣчныхъ арендаторовъ земельныхъ банковъ, отдавъ свою жизнь на нескончаемую экономическую борьбу съ многочисленными окружавшими ихъ врагами; большинство въ силу необходимости содержать и воспитывать свои семьи, немногіе по идейной любви къ своей землѣ. Правда, остались крупные дворяне—землевладѣльцы, которыхъ не такъ сильно ударилъ экономическій бичъ, но этотъ классъ въ лицѣ большинства своихъ представителей никогда не считалъ своей моральной обязанностью хотя бы нѣкоторое время своей жизни отдать на службу родному краю; тѣмъ менѣе проявляетъ онъ охоты признать это обязательство теперь, когда внѣшнія условія жизни деревни до нѣкоторой степени служатъ для него оправданіемъ. Такимъ образомъ только средній классъ помѣстнаго дворянства, дѣйствительно работающій на своей землѣ, является фактически той средой, изъ которой избираются кандидаты на должности уѣздныхъ предводителей; къ прискорбію однако за послѣднее время ряды и этихъ, настоящихъ представителей земельнаго дворянства, значительно рѣдѣютъ ужъ не вслѣдствіе одной экономической борьбы, а вслѣдствіе всей совокупности обстоятельствъ, дѣлающихъ невозмножными трудъ и даже жизнь въ обстановкѣ ежедневно въ деревнѣ совершающихся никѣмъ не сдерживаемыхъ и остающихся почти безнаказанными насилій и угрозъ. Результатомъ этого является положеніе, въ силу котораго во многихъ губерніяхъ, особенно тѣхъ, гдѣ дворянскій элементъ никогда не отличался многочисленностью, нѣкоторые уѣзды остаются фактически безъ предводителей, не имѣя возможности подъискать желательныхъ и желающихъ пойти на эту должность кандидатовъ, и мѣсто предводителя заступаетъ какой нибудь засѣдатель опеки,

т. е. лицо уже конечно не способное управлять уѣздомъ. Въ такихъ обиженныхъ судьбой уѣздахъ дѣло ведется чисто канцелярскимъ путемъ, уѣздныя власти не чувствуютъ надъ собой объединяющаго начала, дѣйствуютъ врозь и, понятно, создается административное безсиліе уѣзда, которое отчасти и породило мысль созданія института извнѣ внесенной бюрократической власти. Указанное положеніе является безспорно глубоко прискорбнымъ явленіемъ въ обще-дворянской жизни, но можно ли по совѣсти винить представителей помѣстнаго дворянства въ томъ, что они его допустили? Не надо забывать, что должность предводителя не только неоплачивается жалованіемъ, но наоборотъ требуетъ расходовъ на представительство, поѣздки въ губернскій городъ и по уѣзду и т. п., а при стѣсненномъ и подъ часъ критическомъ матеріальномъ положеніи большинства мѣстныхъ дворянъ занятіе ими должности предводителей, не смотря можетъ быть на личныя ихъ качества и способность вести это дѣло, является немыслимымъ. Можно ожидать отъ сословія безкорыстнаго и самоотверженнаго служенія долгу и дароваго труда, но нельзя предъявлять требованія окончательнаго раззоренія.

V.

Изложенныя явленія и ихъ причины указуютъ тотъ путь, по коему должна была бы идти реформа уѣзднаго управленія безъ ломки существующаго строя, а лишь посильнымъ исправленіемъ его недостатковъ. Совѣтъ находитъ, что для сохраненія за представителями дворянства въ уѣздѣ ихъ вліянія на мѣстную жизнь, для предотвращенія необходимости поставить эту мѣстную жизнь подъ контроль случайнаго пришлаго чиновника, необходимо создать

такую обстановку, которая облегчила бы дворянству избраніе достойныхъ его представителей и привлекала бы къ помѣстной службѣ всѣхъ, нынѣ уклоняющихся отъ нея полъ давленіемъ непреодолимыхъ силъ. Здѣсь, вопервыхъ, надлежало бы ввести нѣкоторыя измѣненія въ законодательство о дворянскихъ выборахъ, расширивъ территоріально избирательныя права собраній, а во вторыхъ, надлежало бы возбудить вопросъ о возмѣщеніи тѣхъ расходовъ, которые несутъ предводители дворянства для веденія ими общегосударственнаго дѣла.

Дѣйствующій законъ о дворянскихъ выборахъ устанавливаетъ для законности выборовъ минимальное число выборщиковъ въ уѣздѣ 12 и предусматриваетъ въ ст. 262 и 263-ей случаи какъ недостатка явившихся для выборовъ избирателей, такъ и недостатка дворянъ въ уѣздѣ, имѣющихъ право быть избранными, предоставляя право Губернскому Предводителю присоединять въ этихъ случаяхъ къ данному уѣзду одинъ или два ближайшихъ. Практика, однако, указала нежелательныя послѣдствія такого порядка вещей. Если соединяются два—три уѣзда, изъ которыхъ каждый несамостоятеленъ, то составляется соглашеніе объ избраніи другъ у друга именно тѣхъ лицъ, которыхъ указываютъ въ каждомъ уѣздѣ его немногочисленные представители; получается компромиссъ, въ результатѣ котораго избираются предводители, угодные меньшинству дворянъ уѣзда, прибывшему на выборы, но можетъ быть вовсе не пользующіеся довѣріемъ всего дворянства. По этому желательно было бы допустить въ этихъ случаяхъ избраніе уѣздныхъ предводителей за губернскимъ столомъ, какъ это установлено согласно п. 23 § 1-го закона 10-го Іюня 1902 г. „объ усовершенствованіи дворянскихъ учрежденій“,

для тѣхъ случаевъ, когда выборы въ уѣздѣ не состоятся не по причинѣ недостаточнаго числа прибывшихъ дворянъ; такой порядокъ болѣе обезпечивалъ бы безпристрастный выборъ подходящаго кандидата. Далѣе для расширенія круга лицъ, изъ котораго можно было бы выбирать кандидатовъ, слѣдовало бы измѣнить ст. 263 въ томъ смыслѣ, чтобъ предоставлено было въ случаѣ недостатка своихъ дворянъ избирать не только изъ сосѣднихъ 1—2-хъ уѣздовъ, а вообще изъ дворянъ губерній, удовлетворяющихъ законнымъ требованіямъ для избранія.

Обращаясь засимъ къ вопросу о матеріальномъ вознагражденіи уѣздныхъ предводителей дворянства, Совѣтъ полагалъ, что принципъ безвозмезднаго несенія уѣздными предводителями своихъ служебныхъ обязанностей долженъ быть сохраненъ во всей неприкосновенности, какъ одна изъ основъ той независимости, которая обезпечиваетъ предводительской должности высокій авторитетъ и совершенно исключительное положеніе въ ряду другихъ уѣздныхъ должностей. Но на ряду съ этимъ съ предводителей должно быть снято бремя тѣхъ накладныхъ расходовъ, которые сопряжены съ ихъ службой, какъ напр. на представительство и на разъѣзды. Расходы эти должны быть отнесены на средства не дворянства, а государственнаго казначейства на томъ основаніи, что большинство предводительскихъ обязанностей касается не сословныхъ дѣлъ, а отправленія чисто государственныхъ функцій, и совершенно естественно, что государство должно понесенные на него расходы возмѣщать. Отъ такого нововведенія вовсе не умалится престижъ предводительскаго званія, чему доказательствомъ служитъ напр. Прибалтійскій край, гдѣ въ распоря-

женіе предводителей вездѣ ассигнуются особыя суммы на представительство и на разъѣзды. Между тѣмъ такая мѣра, значительно способствовала бы сохраненію и привлеченію въ уѣзды многихъ дворянскихъ силъ нынѣ прилагаемыхъ за предѣлами своего края.

Такимъ образомъ желательный переворотъ въ уѣздномъ управленіи можетъ быть произведенъ не революціоннымъ методомъ предварительнаго разрушенія, каковой хочетъ внести правительственный законопроектъ, а путемъ постепеннаго нормальнаго исправленія недостатковъ современнаго строя и возвращенія въ Россіи того порядка вещей, когда выдающіеся люди страны, отдавая ей на мѣстахъ свое знаніе и свой трудъ направляли русскій народъ къ его развитію и благоденствію и защищали его отъ развращающаго вліянія чуждыхъ ему силъ.

Что касается подробностей реформы, то онѣ не вызываютъ серіозныхъ замѣчаній, да и теряютъ свое значеніе предъ главной лежащей въ основаніи реформы мыслью, а потому Совѣтъ на нихъ и не останавливается. Вмѣстѣ съ симъ сознавая важность предлагаемыхъ въ настоящей запискѣ для поднятія дворянскаго значенія мѣръ, имѣя въ виду, что они вводятъ въ жизнь дворянства совершенно новыя начала, благія послѣдствія коихъ могутъ представляться спорными, какъ еще не извѣданныя на практикѣ, Совѣтъ находилъ преждевременнымъ подробную ихъ разработку и почиталъ болѣе осторожнымъ и цѣлесообразнымъ отложить окончательное рѣшеніе этого вопроса въ смыслѣ постановки его на обсужденіе Съѣзда Уполномоченныхъ Дворянскихъ Обществъ и дальнѣйшаго его движенія въ правительственныхъ и законодательныхъ сферахъ

до тѣхъ поръ, пока по нему не выскажутся дворянскія собранія, которыя наиболѣе во всемъ этомъ заинтересованы и компетентны.

Въ виду изложеннаго Совѣтъ постановилъ: настоящую записку со всѣми соображеніями и предположеніями Совѣта направить Гг. Губернскимъ Предводителямъ Дворянства съ просьбой, если они найдутъ возможнымъ представить ее на обсужденіе Дворянскихъ Собраній.


ЗАПИСКА СОВѢТА ОБЪЕДИНЕННЫХЪ ДВОРЯНСКИХЪ ОБЩЕСТВЪ ПО ПОВОДУ ЗАКО...
1907
ГПИБ